



O Presente e o Futuro do IBGE

Simon Schwartzman

Rio de Janeiro, dezembro de 1994

Apresentação

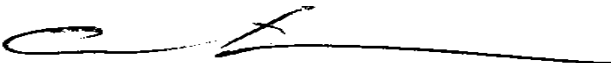
Em meados de abril de 1994 assumi a presidência da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a convite do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Senador Beni Veras. Na ocasião, o Ministro Veras me pediu que buscasse, até o final de sua gestão, fazer uma avaliação global do IBGE, e propusesse uma linha de ação para o futuro. Este texto é o resultado deste trabalho, que é apresentado não como um conjunto de verdades definitivas, mas como instrumento de discussão, a ser criticado, revisto e aprimorado.

Assumi o IBGE em meio a uma greve salarial dos servidores, e, ao longo do ano, a produção e publicação do IPC-r, índice de correção de salários do Plano Real, colocou o IBGE no foco das atenções da opinião pública nacional. Neste período foi concluída a publicação dos dados gerais do Censo Demográfico de 1991, com informações atualizadas sobre a população brasileira, e divulgados os dados sobre as condições de vida da infância e adolescência no Brasil, em cooperação com o UNICEF, que ajudaram a focalizar a atenção do País sobre seus graves problemas sociais. Esta combinação de problemas internos e grandes responsabilidades ante o país é característica do IBGE, e ajuda a entender as grandes frustrações, mas também o grande envolvimento e dedicação de todos os que participam de uma ou outra maneira dos destinos desta Fundação.

Este documento se baseia na experiência acumulada nestes meses, e também na constante troca de idéias, opiniões e discussões que tivemos com todos os setores da casa durante este tempo. A existência de uma cultura de compromisso e dedicação, que permanece apesar das dificuldades que serão relatadas mais adiante, é a base sobre a qual o futuro do IBGE poderá ser construído. Gostaria de agradecer, nesta ocasião, a colaboração e solidariedade de Rosa Maria Esteves Nogueira, da Diretoria de Planejamento e Coordenação; Mauro Mello, da Chefia do Gabinete; Tereza Cristina N. Araújo e Martha Mayer, da Diretoria de Pesquisas; Sérgio Bruni e Ney Alves Ferreira, da Diretoria de Geociências; Paulo Roberto Braga e Mello e Sérgio da Costa Cortes, da Diretoria de Informática; Djalma Galvão Pessoa, da Escola Nacional de Ciências Estatísticas; Ângelo Pavan, do Centro de Documentação e Disseminação de Informações; Álvaro Nogueira, da Procuradoria Geral; Virgínia Pegado, da Superintendência de Patrimônio e Finanças; Orlando Cadengue, da Superintendência de Recursos Humanos; Shirley Soares, da Coordenação de Comunicação Social; David Wu Tai, da Coordenação de Censos; e de tantos outros com os quais tive o privilégio de trabalhar neste período. Gostaria de assinalar, ainda, meu agradecimento ao Dr. Jacob Ryten, coordenador da missão do *Statistics Canada* que fez uma avaliação profunda do IBGE a nosso pedido, e a Heraldo Luís Marin, assessor da Presidência para assuntos de informática.

Todas estas pessoas contribuíram, de uma ou outra forma, com informações e idéias que aparecem neste documento. As avaliações, conclusões e recomendações são, no entanto, de minha exclusiva responsabilidade, como não poderia deixar de ser.

Rio de Janeiro, dezembro de 1994.



Simon Schwartzman
O Presente e o Futuro do IBGE

Apresentação 2

Sumário Executivo 1

1. A missão institucional do IBGE 4

- a. Produção de um conjunto básico de estatísticas e informações sociais, demográficas, econômicas e geográficas primárias 4
- b. Produção de sínteses globais e estudos específicos: 4
- c. Coordenação do sistema estatístico e cartográfico nacional. 5
- d. Organização e disseminação de informações 5

2. Balanço das atividades em 1994 6

- a. Estatísticas Sócio-demográficas 7
- b. Estatísticas Econômicas 7
- c. Pesquisas permanentes na área de geociências 9
- d. Projetos da área de geociências 10
- e. Formação e treinamento 11
- f. Organização das informações para análise e difusão. 13

3. As condições de Funcionamento do IBGE 14

- a. Estrutura 14
- b. Recursos Humanos 16
- c. Orçamento 18
- d. Instalações físicas 19
- e. Base computacional 20

4. Ações Estratégicas 22

- a. A publicação do Censo Demográfico de 1991 22
- b. A missão do Statistics Canada 23
- c. A reorientação das pesquisas econômicas 24
- d. A pesquisa sobre padrões de vida 24
- e. A reorientação da cultura computacional 25
- f. A nova Classificação de Atividades Econômicas 26
- g. Compatibilização com as estatísticas internacionais. 26
- h. Novas formas de disseminação de informações 27
- i. Recursos Humanos e Relações Sindicais 27

5. Conclusão: o futuro do IBGE 28

- a. O projeto de contrato de gestão 28
- b. As condições para a reforma: recursos, apoio, participação externa, envolvimento interno. 30
- c. Custos 31

Sumário Executivo

A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, se aproxima dos seus sessenta anos com uma excepcional folha de serviços prestados ao País. Contando a população, demarcando e identificando o território, revelando como as pessoas vivem, trabalham e produzem e como evolui a economia, o IBGE é possivelmente a instituição que mais conhece o Brasil, e é conhecida por todos. Para a população brasileira, a sigla "IBGE" é sinônimo de informação acurada, independente e respeitada, uma imagem cuidada e preservada ao longo de décadas por um grande número de técnicos e servidores administrativos que, espalhados por todo o território brasileiro, recolhem informações e as devolvem à sociedade.

Infelizmente, esta história de relevância, prestígio e dedicação tem sido acompanhada, nos últimos anos, por dificuldades crescentes que colocam em risco a reputação adquirida, e lançam dúvidas sobre o futuro. Resultados de pesquisas importantes levam anos para serem divulgados; usuários e pesquisadores que necessitam de dados encontram dificuldades em conseguí-los. Greves periódicas paralisam os trabalhos, criam animosidades, interrompem pesquisas cruciais, e criam a imagem de uma instituição dominada pela pressão de grupos corporativos sem compromisso com suas finalidades. Em dez anos, dez presidentes se sucederam em sua direção, dando uma imagem de instabilidade que vem associada à inexistência de projetos de desenvolvimento institucional de longo prazo.

Estas dificuldades de desempenho refletem uma profunda crise institucional, caracterizada por uma estrutura administrativa burocratizada e ineficiente, a perda progressiva do pessoal mais qualificado, um número exagerado de servidores de nível intermediário, e um regime de trabalho que impede qualquer ação saneadora mais significativa.

Nos anos 70, o IBGE se constituiu como Fundação, buscando flexibilidade para administrar recursos com agilidade e estabelecer uma política de pessoal própria. A instituição do Regime Jurídico Único para o funcionalismo a partir de 1990, no entanto, e a reintrodução progressiva dos mecanismos de controle direto das fundações governamentais por parte do governo federal, retirou do IBGE quase toda a autonomia no manejo de seus recursos e de administração de pessoal. O controle formal e detalhado dos atos administrativos e financeiros por parte dos órgãos de controle do governo federal, desacompanhado de mecanismos efetivos de avaliação de desempenho, torna a administração lenta, incapaz de atender com flexibilidade às necessidades mais prioritárias, e favorece a centralização administrativa e burocrática. O Regime Jurídico Único estimulou a aposentadoria precoce dos técnicos mais qualificados, garantiu a estabilidade de todos os servidores, inviabilizou o sistema de mérito, impediu novas contratações, manteve os salários nivelados por baixo e abriu espaço para uma agenda interminável de demandas por benefícios, ajustes, compensações e equiparações que sobrecarregam a administração e geram um permanente contencioso legal e gremial, que o IBGE tem que administrar mas não pode resolver. A carreira de ciência e tecnologia, que parecia inicialmente dar uma condição especial para os institutos de pesquisa, em termos de salário e valorização do mérito, só se distingue hoje do restante do serviço público pelas gratificações adicionais aos detentores de diplomas de cursos de especialização e pós-graduação, independentemente de desempenho. Recentes restrições federais para a contratação de pessoal temporário tornam quase impossível a realização de pesquisas de porte que requerem pessoal de campo e digitadores por curtos períodos.

A situação do IBGE não é diferente da de outros setores da administração pública que, no Brasil como em outros países da região, sofreram com a redução de recursos, crescente burocratização e o inchamento de pessoal mal remunerado e desmotivado. No entanto, países que ingressaram em processos vigorosos de modernização econômica e institucional, como o México, a Argentina e o Chile, estão conseguindo transformar seus institutos de estatística em instituições eficientes, atualizadas e capazes de fornecer à sociedade as informações vitais que necessitam. Não há razão pela qual o mesmo não possa ser feito no Brasil.

Para chegar a um patamar adequado de funcionamento, similar ao dos institutos de estatística dos países desenvolvidos, o IBGE necessita recobrar sua capacidade de trabalhar como uma instituição autônoma, livre dos controles burocráticos de detalhe impostos pelo governo federal à administração pública. Os controles formais devem ser substituídos por um mandato claro de atividades a serem desempenhadas em benefício da sociedade, mecanismos apropriados de acompanhamento e supervisão externa de desempenho, e um orçamento global a ser administrado com autonomia. A partir daí, uma série de ações serão necessárias:

- rever a agenda de pesquisas do IBGE - sua missão institucional - à luz da experiência internacional contemporânea, das atuais prioridades nacionais e da existência de outras agências públicas e privadas no País, com as quais o IBGE deve colaborar;
- refazer seu núcleo central de competência, pela contratação de estatísticos, demógrafos, economistas, sociólogos, geógrafos, cartógrafos e engenheiros, e desenvolver programas intensivos e permanentes de formação e treinamento de pessoal;
- rever a atual estrutura organizacional com o objetivo de implantar um sistema adequado de projetos claramente identificados com responsabilidades e estruturas de custo definidas, e tornar a organização mais horizontal;
- rever e atualizar os processos administrativos correntes, com definições mais claras de responsabilidades, simplificação das tramitações e introdução de sistemas computadorizados de acompanhamento e controle;
- atualizar o sistema computacional, pela passagem da atual cultura centralizada de *mainframe* para um sistema descentralizado em redes interligadas de microcomputadores e servidores;
- rever o processo de produção, análise e disseminação das informações através da incorporação crescente de novas metodologias, em especial na área de amostragem, e de novas tecnologias, visando a agilizar e reduzir o custo na geração da informação;
- estabelecer mecanismos adequados para tornar as informações produzidas pelo IBGE mais rapidamente acessíveis para diferentes tipos de usuários - instituições governamentais, pesquisadores, empresas, estudantes;
- desenvolver a capacidade de gerar receita própria através de vendas de produtos, licenciamentos e convênios com instituições governamentais e não governamentais, de forma a reduzir a vulnerabilidade da instituição a restrições e instabilidades orçamentárias.

O IBGE não poderá fazer estas transformações sozinho. Além do envolvimento de seus técnicos e servidores administrativos, será necessário buscar a assistência de outros institutos de estatística mais desenvolvidos e trazer a contribuição de especialistas em reengenharia e desenvolvimento organizacional, sem descuidar da visão dos usuários e demandantes dos serviços do IBGE nas universidades, no governo e no setor empresarial. É um projeto de vários anos, que deve ser iniciado o quanto antes. Todo este processo deverá ser supervisionado por um Conselho Técnico formado por membros do governo, personalidades externas e dirigentes do IBGE, que dará a orientação e proporcionará o respaldo intelectual, institucional e político necessário.

. A missão institucional do IBGE

Ao longo dos anos o IBGE vem evoluindo de uma posição em que era praticamente a única instituição brasileira dedicada à produção de dados estatísticos e geográficos, elaborados para subsidiar a ação governamental, à situação atual, em que coexiste com uma multiplicidade de outras agências de pesquisa governamentais e não governamentais, e deve atender a um público muito mais amplo e diferenciado. O IBGE concentra atividades que, em outros países, são muitas vezes trabalhadas por órgãos distintos, na produção de estatística social e demográfica, estatística econômica e informações geográficas e cartográficas. Dentro de seu atual mandato, as principais atividades que caracterizam a missão institucional do IBGE são:

. Produção de um conjunto básico de estatísticas e informações sociais, demográficas, econômicas e geográficas primárias, que respondem a necessidades institucionais, econômicas e sociais que não podem ser atendidas por outras agências. As principais estatísticas e informações desta categoria são:

. Pesquisas sociais, demográficas e econômicas:

- estatísticas sociais e demográficas, baseadas em informações obtidas nos domicílios, incluindo o censo demográfico decenal, e pesquisas baseadas em registros administrativos como o Registro Civil e a Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária;

- estatísticas econômicas sobre a produção agropecuária, industrial, da construção civil, comércio, serviços e transportes,

- os índices de preços

- as pesquisas sobre economia informal e de orçamento familiar.

. Pesquisas geodésicas, cartográficas e geográficas:

- manutenção e atualização permanente dos dados sobre a divisão territorial brasileira, incluindo a elaboração de mapas municipais, estaduais, regionais e do Brasil, em escalas diversas;

- manutenção e atualização permanente da base operacional geográfica para recenseamentos e pesquisas de natureza estatística;

- caracterização do território brasileiro, pela manutenção e atualização constante das informações geodésicas, mapeamento topográfico, organização e cadastramento dos nomes geográficos.

. Produção de sínteses globais e estudos específicos:

- na área social e econômica: a contabilidade nacional e os indicadores de condições de vida da população;

- na área de geociências: estudos sobre recursos naturais e dinâmica dos ecossistemas; estudos temáticos e integrados diversos; mapeamentos e diagnósticos ambientais, pela combinação de informações geográficas, de base territorial física, de recursos e condições naturais; e características sócio-econômicas das populações nas diversas regiões.

. Coordenação do sistema estatístico e cartográfico nacional.

- O IBGE preside a Comissão Nacional de Classificação, instituída pelo Decreto 1264, de 17/10/94, integrada por órgãos de governo, que tem por objetivo a padronização das classificações utilizadas pelo IBGE e demais produtores de informações econômicas e sociais.

- na área de geociências, o IBGE abriga a Secretaria Executiva da Comissão Nacional de Cartografia, que reúne representantes das diversas agências governamentais envolvidas na produção e atualização de informações cartográficas e geográficas.

Estas formas de coordenação institucionalizadas devem ser ampliadas por projetos em colaboração que busquem estabelecer metodologias de trabalho comum, e permitam o intercâmbio de informações e comparação de dados produzidos por diversas fontes, no nível federal, estadual e municipal. O objetivo, a longo prazo, é fazer com que o IBGE se concentre nas suas atividades de coordenador do Sistema Estatístico Nacional e de produtor de informações básicas, articulando com os demais níveis de governo e outros órgãos especializados na produção de informações setoriais ou específicas.

. Organização e disseminação de informações

O IBGE publica o *Anuário Estatístico*, que é uma síntese das informações disponíveis sobre o Brasil de diferentes fontes, e um grande número de outras publicações que veiculam os resultados de seus trabalhos em diferentes formatos. Recentemente começaram a surgir novos produtos em formato magnético. As deficiências dos sistemas de organização e disseminação de informações têm sido um dos pontos críticos na atuação da instituição, já que afetam diretamente aos usuários de seus dados. As atividades fundamentais do IBGE, neste campo, devem ser:

- a manutenção das informações geradas pelos Censos, pesquisas periódicas e estudos ocasionais em uma base de dados computadorizada que permita o acesso imediato à informação desagregada e a elaboração de análises e estudos específicos;

- a manutenção de informações territoriais em uma base de dados que permita a combinação de informações espaciais, geográficas, ambientais, sociais e econômicas, para a produção de mapas em diversas escalas e a realização de estudos locais e georeferenciados.

- o estabelecimento de um leque bem caracterizado de produtos para diversos públicos, incluindo, em ordem de complexidade:

* acesso ao micro-dado em sua forma original, para estudos a serem realizados pelo IBGE ou por setores governamentais que tenham autorização para operar com informações individualizadas;

* acesso e fornecimento de micro-dados descaracterizados e de amostras nacionais que permitam estudos especializados por pesquisadores, estudantes, firmas e instituições não governamentais em condições de trabalhar de forma independente com a informação desagregada;

* acesso *on line* para firmas e instituições governamentais interessadas em utilizar informações geradas por pesquisas contínuas, assim como pelas informações básicas de tipo censitário;

* informações acessíveis em sistema eletrônico aberto (Internet), que permita o acesso fácil e imediato a um subconjunto mais procurado de informações de interesse social e econômico;

* informações em meio magnético combinadas com "softwares" amigáveis, que permitam o acesso rápido e a utilização de informações por usuários que tenham acesso não especializado a micro-computadores pessoais;

* publicações diversas, através de um programa editorial que hierarquize os diferentes tipos de informação produzidas pela instituição.

- a transformação da Biblioteca do IBGE em um centro nacional de referência sobre informações estatísticas, tanto as produzidas internamente quanto as oriundas de outras instituições incluindo as do exterior.

. Balanço das atividades em 1994

Os cortes orçamentários efetivados nos anos de 1992 e 1993, combinados com um cronograma de liberação de recursos financeiros não compatível com o cronograma de realização dos trabalhos, prejudicou muito o desenvolvimento das atividades do IBGE, principalmente os trabalhos de campo. Em 1994, a não aprovação do orçamento na época apropriada, com a conseqüente liberação dos recursos em duodécimos, novamente afetou ações já comprometidas pelos problemas orçamentários de anos anteriores. Os cronogramas das pesquisas tiveram que ser alterados para assegurar aos trabalhos prioritários um mínimo de recursos que garantissem as séries históricas. Muito esforço foi feito para que o elenco de atividades não ficasse tecnicamente prejudicado, obrigando a instituição a sacrificar algumas pesquisas para garantir as essenciais.

Na área de geociências muitas atividades foram realizadas em função de convênios com instituições externas, geralmente governamentais, desde o estudo sobre o diagnóstico ambiental da Amazônia, contratado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, até a impressão de mapas de alguns estados. No entanto, pendências judiciais sobre supostos débitos com a previdência social impediram o IBGE de receber recursos diretos de convênios durante a maior parte do tempo. Em alguns casos, a remuneração financeira pelos trabalhos foi substituída pela cessão de equipamentos, assistência técnica e outros pagamentos em espécie.

. Estatísticas Sócio-demográficas

Censo demográfico - Ao final de 1994 o IBGE publicou os resultados da parte geral do Censo Demográfico de 1991, com informações sobre o total da população, idade, sexo, composição das famílias, educação, condições de residência e renda. Foi iniciada uma série de publicações com a análise de dados e indicadores em nível de estados e do Brasil, que sintetizam as informações do Censo Demográfico, intitulada *Tendências Demográficas: uma análise a partir dos resultados do Censo Demográfico de 1991*. Para 1995 está prevista a conclusão da apuração do questionário da amostra que acompanhou o censo, com um conjunto muito mais amplo de informações, assim como a divulgação dos resultados e dos relatórios metodológicos finais.

Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios - A PNAD é uma pesquisa anual que cobre cerca de cem mil domicílios, com informações sobre as características demográficas e sócio-econômicas da população. O processamento dos dados da PNAD de 1992 e 1993 continuou ao longo de 1994, o que levou à suspensão da PNAD para este ano. A previsão é que os resultados de 1992 e 1993 estejam disponíveis em 1995.

Economia Informal Urbana - Foi iniciada em agosto de 1994 a implantação desta pesquisa na região metropolitana do Rio de Janeiro, ficando para 1995 a implantação nas demais regiões metropolitanas do País.

Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF - Esta foi uma das pesquisas mais prejudicadas face à falta de recursos financeiros. Prevista para ir a campo desde 1992, só foi possível investir nas etapas de seu planejamento. Pelas suas características, a POF precisa ter assegurado o total dos recursos previstos desde o seu início, porque não pode ser interrompida.

Indicadores Sociais - Foram concluídas diversas atividades constantes do Projeto Indicadores Sociais com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Entre estas cabe estacar a publicação *Indicadores Sociais - Uma Análise da década de 80*, no prelo.

Outras pesquisas econômicas e sociais - Nos exercícios de 1992 e 1993 desenvolveram-se regularmente a produção e divulgação dos dados relativos à pesquisa mensal de emprego, registro civil, estimativas e projeções de população, pesquisa sindical e pesquisa de assistência médico-sanitária. Neste ano de 1994, estas duas últimas pesquisas foram suspensas.

. Estatísticas Econômicas

A partir do segundo semestre de 1992, foi iniciado um processo de reflexão e discussão sobre o modelo e os procedimentos adotados na produção de estatísticas econômicas. Trata-se de área crítica da produção estatística, cujo modelo seguido até então pelo IBGE - centrado nos censos econômicos e num conjunto de pesquisas contínuas - vem mostrando claros sinais de inadequação. Os Censos Econômicos, por sua vez, foram sucessivamente adiados, tendo sido possível contar com recursos apenas para seu planejamento em 1994. Os trabalhos nesta área centram-se em duas linhas:

i. atividades correntes

Pesquisas mensais da indústria e implantação do piloto da pesquisa mensal do comércio na Região Metropolitana do Rio de Janeiro;

Pesquisas anuais - a pesquisa anual da indústria, a pesquisa anual do transporte rodoviário e a pesquisa anual do comércio (lançada este ano a publicação *PAC-90*, com apoio do SEBRAE) tiveram redução em suas amostras e simplificação dos instrumentos de coleta e revisão da unidade de investigação (no caso da indústria). A pesquisa anual da indústria de construção foi mantida, pois já fora simplificada desde o início.

ii. Desenvolvimento de novos instrumentos

Classificação de atividades econômicas - O IBGE foi responsável pela definição da nova Classificação Nacional de Atividades Econômicas, feita com a participação de várias entidades públicas e privadas produtoras de informações. A nova classificação foi divulgada no D.O.U. em dezembro de 1994 e sua adoção pelo Sistema Estatístico Nacional e órgãos de registros administrativos federais deve se efetuar a partir de 1995. Foi criada a Comissão Nacional de Classificação - CONCLA - pelo Decreto nº 1264, de 11/10/94, presidida pelo IBGE e integrada por órgãos do Governo, que atuará normatizando as classificações utilizadas na produção de estatísticas econômicas e sócio-demográficas.

Cadastro de Empresas e Unidades Locais - foram desenvolvidos trabalhos para a implantação deste cadastro em um sistema de banco de dados "on line", previsto para ficar disponível em dezembro de 1994, permitindo melhorar e agilizar o atendimento aos usuários da instituição.

iii. Projeto Piloto do Censo Agropecuário

As peculiaridades do setor agropecuário não recomendam a adoção da metodologia de cadastros e amostras em substituição aos censos tradicionais, como nos demais setores da atividade econômica, e o último censo agropecuário data de 1985. Diante do corte dos recursos para este censo em 1995, optou-se por investir na preparação dos instrumentos e na realização de um censo piloto no próximo ano, na expectativa de que o censo possa ocorrer em 1996 e divulgado com rapidez.

iv. Estatísticas do setor público e contas nacionais

Estatísticas do Setor Público - ao final de 1994, estão sendo divulgadas as estatísticas regionalizadas por Unidade da Federação referentes ao exercício de 1991. Para o ano de 1995, está programada a divulgação das séries referentes a 1992 e 1993.

Sistema de Contas Nacionais - Foram elaboradas e divulgadas as contas nacionais do País (sistema consolidado) referentes a 1992 e 1993, e feita a revisão da série 1980-93; foram calculados e divulgados os relatórios do PIB trimestral para 1992, 1993 e os 1º, 2º e 3º trimestres de 1994; foi construído o ano base de 1985 do NSCN, inclusive a matriz de relações intersetoriais - Brasil (1985) para ser divulgado em dezembro de 1994. Para 1995 está prevista a construção e divulgação das contas nacionais referentes ao exercício de 1994 já com base no novo sistema de contas nacionais, bem como a construção dos anos correntes 1991/92 e 1993.

Estatísticas de preços - Foi mantida a produção de estatísticas referentes ao Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC - e ao Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI -, destacando o início, em 1993, da produção e divulgação de índices quadrisemanais. A partir de janeiro de 1994 foi implementada, nos índices de preços ao consumidor, a modificação da fórmula de cálculo em nível de sub-ítem. Nesta mesma ocasião foi implementada a atualização dos pesos regionais relativos às regiões de cobertura do SNIPC, utilizando dados disponíveis sobre população do Censo Demográfico de 1991 e PNAD de 1990. Face à mudança da moeda ocorrida em 01/07/94, foram definidos procedimentos especiais para o Índice de Preços ao Consumidor e Índices da Construção Civil, passando a refletir a variação de preços e custos em reais.

Para 1995 estão previstas ações para atualização do Cadastro de Empresas e Unidades Locais, culminando com a realização de uma ampla Pesquisa Cadastro, que permitirá a codificação dentro do novo sistema de classificação de atividades, garantindo a manutenção das pesquisas anuais no seu atual formato simplificado, com prioridade para a liberação dos resultados; manutenção das pesquisas mensais da indústria e implantação da pesquisa mensal de comércio para as demais regimes metropolitanas; realização do censo agropecuário experimental em algumas localidades; e a manutenção das pesquisas mensais, semestrais e anuais do setor agropecuário.

. Pesquisas permanentes na área de geociências

Projeto de consolidação dos limites das estruturas territoriais - Foi dada continuidade à organização do arquivo gráfico das estruturas territoriais brasileiras. No momento, existem arquivos gráficos atualizados sobre as seguintes unidades da federação: RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, PI, MA, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO e DF.

Existem, ainda, arquivos gráficos de áreas especiais, contendo: áreas de proteção ambiental, nacionais e estaduais; áreas de relevante interesse ecológico nacionais e estaduais; terras indígenas; estações ecológicas nacionais, estaduais e municipais; florestas nacionais; parques nacionais e estaduais; reservas biológicas nacionais e estaduais; reservas ecológicas nacionais e estaduais; reservas extrativistas; reservas florestais nacionais e estaduais. Existem cartogramas estaduais de áreas especiais para as seguintes unidades: RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, e SC.

Projeto de estudos da evolução e avaliação da divisão territorial - Em 1993 procedeu-se à atualização de informações cartográficas de 483 novos municípios, visando propiciar dados relevantes para o Fundo de Participação dos Municípios para o Tribunal de Contas da União. Em 1994 foram feitas análises cartográficas de processos de alteração da Divisão Territorial Brasileira, incorporando-se 14 municípios e 209 Distritos criados em 1993, além da análise dos projetos de criação de 127 municípios e 5 Distritos. Procedeu-se também à alteração dos limites de 29 municípios.

Projeto Divisões Regionais do Brasil - Este projeto consiste na revisão da divisão do Brasil em microrregiões e mesorregiões geográficas. Foram publicados até agora o volume 1 e os tomos I e II do Volume 2; está sendo aguardada a publicação dos tomos III, IV e V do volume 2.

Projeto de mapeamento das unidades territoriais - Trinta e três mapas foram produzidos em 1993 e o mesmo número em 1994, em escala 1:22.000.000, para o *Anuário Estatístico do Brasil*. Foram produzidos ainda o mapa calendário 1993, 1994 e 1995 (escala 1:15.000.000); mapa de órbitas do Satélite de Observação Terrestre LANDSAT (1992); mapa de órbitas do satélite SPOT (1992); o mapa de fusos horários (1992); o mapa da fauna ameaçada de extermínio (1992); o mapa de vegetação (1993); o mapa mural unidades de relevo (publicado em 1993); o mapa de unidades de conservação federais do Brasil (1994); o mapa do Brasil político (concluído em 1994, a ser impresso); mapa estadual do Tocantins (1993); mapa estadual do Amapá (1994); mapa estadual de Roraima (concluído em 1994, a ser impresso). Mapeamento municipal: em 1993 foram concluídos os desenhos de 11 mapas dos novos municípios instalados em 1993; concluída a atualização dos cartogramas de 1993; elaborados, em 1994, de 103 mapas de apoio às pesquisas estatísticas (base operacional).

Sistema Geodésico Brasileiro - Estas atividades têm por objetivo realizar levantamentos geodésicos em território brasileiro, como medidas de gravidade, nivelamento, e o estabelecimento de coordenadas geográficas precisas, através da observação de satélites e emprego de tecnologia de GPS (Global Positioning System).

Base operacional para recenseamento e pesquisas - Foi feita a revisão e atualização dos limites dos municípios instalados após 01/09/91, considerando-se os integrantes dos respectivos processos de emancipação; revisão e atualização dos municípios não inseridos no contexto da emancipação; estruturação do cadastro de endereços. Foram processadas alterações de divisões legais e cartográficas em cerca de 2.000 municípios brasileiros, envolvendo modificações da divisão político-administrativa e de perímetro urbano, entre outros.

. Projetos da área de geociências

Projeto Atlas do Brasil - O *Atlas Nacional do Brasil* foi publicado em 1992. Em 1994 foram atualizados e preparados para impressão 13 mapas/pranchas, visando à reedição do *Atlas*.

Estudos de Recursos Naturais - Estudo sobre espécies vegetais de importância econômica; publicação de cinco tomos da série *Sistema de Informação de Recursos Naturais e Meio Ambiente* (o volume 2, sobre a sistematização de dados sobre espécies vegetais de importância econômica, foi publicado em 1994); estudos sobre a fauna de vertebrados do Brasil: *Amphibia*, *Reptilia*, *Aves* e *Mammalia* (referência Amazônia Legal); publicação de nove tomos da série *Sistema de informação de Recursos Naturais e Meio Ambiente* (o volume 3, de sistematização de dados sobre a fauna brasileira, foi publicado em 1994); estudo sobre a influência dos solos nos tipos florestais da Amazônia (concluído em 1994); publicação de *Recursos Naturais e Meio Ambiente: uma visão do Brasil* (1994).

Estudo sobre a região de influência das cidades - procedeu-se à organização, para disseminação, das matrizes das interações espaciais existentes entre as cidades brasileiras (para 2.106 centros urbanos investigados na pesquisa); produção dos indicadores e mapeamento para o quadro classificatório das cidades brasileiras (hierarquia e áreas de influência ou atuação).

Estudos de diagnóstico e avaliação ambiental - conjunto de trabalhos realizados normalmente em contrato com agências governamentais, que visam caracterizar o território em função de suas condições físicas, de recursos naturais, climáticas e de ocupação humana. Uma base importante para estes estudos é o acervo do Projeto RADAM, administrado pelo IBGE. As principais atividades mais recentes nesta linha foram o projeto de proteção do meio ambiente e das comunidades indígenas - área do PMACI II (contrato IPEA/IBGE de 26/07/89),

publicado em 1994; o diagnóstico da qualidade ambiental das bacias do oeste baiano/Sobradinho (Bacia do Rio São Francisco), concluído em 1992 e publicado em 1994; o diagnóstico geoambiental e sócio-econômico da bacia do Rio Paraguaçu - BA, publicado em 1993; o diagnóstico ambiental da Amazônia Legal, concluído em 1994; o macro-zoneamento geoambiental da Bacia do Rio Parnaíba (concluído em 1992; encaminhado para publicação); o zoneamento ecológico-econômico da área do entorno do Distrito Federal (concluído em 1994); o zoneamento ecológico-econômico da área do aglomerado urbano de Goiânia (concluído em 1994); o zoneamento ecológico-econômico da bacia do Rio Itapeturu - MA (concluído em 1994; a ser publicado); a primeira etapa do zoneamento ecológico-econômico da Alta Bacia do Rio Parnaíba (PI - MA), Oeste Baiano - BA; e Altas Bacias do Piauí e Sub-médio São Francisco (convênio IBGE - SUDENE, concluído em 1993); estudo sobre "Globalização do Espaço Nordestino" (cooperação técnica IBGE/SEPLAN), concluído em 1994.

. Formação e treinamento

Faz parte do IBGE a Escola Nacional de Ciências Estatísticas que, em princípio, deveria ser o lugar de formação dos quadros necessários para a carreiras técnicas da instituição. Na prática, a ENCE é hoje uma faculdade isolada que proporciona um diploma de nível superior de boa qualidade, equivalente ao de outros cursos universitários, além de cursos de especialização oferecidos tanto para servidores do IBGE quanto para o público externo. Seu corpo de professores é reduzido, não tem um programa de pesquisa de maior envergadura, e não oferece cursos de pós-graduação em sentido estrito.

Havia até recentemente um curso técnico de 2º grau que começou a ser desativado em 1991, quando foram suspensos os concursos de admissão, e em 1994 os últimos alunos remanescentes deverão concluí-lo. A maioria de seus professores foi transferida para outras instituições federais, permanecendo, hoje, apenas quatro docentes do quadro original de professores de ensino médio. Em 1992 foi criado o Curso Técnico Profissionalizante para servidores do IBGE com diploma de segundo grau nas três modalidades existentes anteriormente - Estatística, Processamento de Dados e Geodésia e Cartografia - com duração de um ano. Seu corpo docente é constituído, basicamente, por técnicos de nível superior do IBGE. Na primeira turma formaram-se sete servidores e, no final de 1994, mais dezessete deverão concluir o curso, na modalidade de Processamento de Dados. Além desses cursos regulares, a ENCE oferece cursos de nivelamento e revisão em Português e Matemática e cursos básicos de Inglês, também para servidores do IBGE.

O programa de bacharelado em Estatística, classificado como o terceiro melhor do País, depois dos da USP e da UNICAMP, é oferecido em dois turnos, com a admissão de no máximo 60 alunos em cada um. Entre 1990 e 1994, 600 alunos ingressaram no bacharelado da ENCE, 125 se diplomaram e 23 deverão concluir o curso no final do segundo semestre de 1994. A média anual de formandos no período considerado foi de 29,6. Em 1995, serão oferecidas 120 vagas, preenchidas através do Sistema Integrado de Vestibular ENCE/UNIRIO/CEFET. Inscreveram-se 567 candidatos, o que representa um aumento substancial na relação candidato/vaga, que nos anos anteriores sempre se manteve inferior a 2 e neste alcançou 4,8. A Escola, que em 1988 contava com 29 professores, tem agora seu quadro de professores reduzido a apenas 12 pessoas. A curto prazo, caso esse problema não seja solucionado, o programa de bacharelado da ENCE corre sério risco de parar.

A ENCE tem desenvolvido, nos últimos anos, vários cursos de pós-graduação, especialização e extensão, nas áreas de amostragem, análise de dados e demografia, estando também em desenvolvimento o Curso de Especialização em Estatística Aplicada (iniciado em maio de 1993). Está programado para 1995 o Curso de Fundamentos da Pesquisa Estatística. Estes cursos contaram com a participação de técnicos de todo o País. Além disto, são dados cursos livres, de atualização e extensão, em diversas áreas de aplicação da estatística (Economia, Epidemiologia, Técnicas de Análise de Dados, Controle de Qualidade, Marketing, Informática etc.).

A ENCE mantém ainda um Laboratório de Processamento de Dados que vem oferecendo, ao longo dos últimos anos, treinamentos na área de micro-informática em ferramentas como MS/DOS, Lotus, Samba, Carta Certa e DBASE. Mais de 1000 servidores do IBGE já freqüentaram esses cursos. Seu equipamento, porém, está desatualizado, assim como este elenco de programas, e existem problemas de manutenção e suprimentos que têm dificultado o funcionamento do Laboratório.

A integração da ENCE às atividades do IBGE tem sido dificultada não só pela distância física como sobretudo pela ausência de um programa sistemático de formação de recursos humanos para o IBGE. Existem esforços constantes de superar esta dissociação, seja pela oferta de cursos para os servidores do IBGE, seja pela participação dos professores da ENCE em projetos de pesquisa e desenvolvimento de interesse da instituição. Assim, a ENCE participou na definição da amostra do censo demográfico de 1991; da elaboração dos planos de crítica da pesquisa industrial anual, pesquisa de comércio e índice nacional de preços ao consumidor; deu consultoria na montagem e aperfeiçoamento de diversos planos de amostragem das pesquisas do IBGE, assim como na montagem do plano tabular do censo demográfico de 1991; e para a dessazonalização de séries de indicadores econômicos. Além disto, através do Laboratório de Estatística, desenvolveram-se atividades de pesquisa conceitual e aplicada voltadas às mais diversas áreas do conhecimento, especialmente em temas de política social (saúde, previdência social, política cultural etc.).

. Organização das informações para análise e difusão.

. Organização da informação

Em princípio, a difusão das informações produzidas pelo IBGE é de responsabilidade do Centro de Documentação e Disseminação de Informações, que no entanto depende das diretorias de Pesquisas, Geociências e Informática para receber os dados na forma adequada para sua disseminação.

Neste sentido, a Diretoria de Geociências vem trabalhando com o objetivo de constituição de um "sistema territorial de informações", que possa incluir dados temáticos, territorialmente referenciados, e um sistema de recuperação contendo a descrição, localização, forma de armazenamento, meios de acesso e consulta às informações. Existe no momento uma série bastante ampla de cadastros e sistemas parciais em diferentes graus de informatização, que tendem a convergir. Os principais conjuntos de informações e bases de dados disponíveis são a malha municipal digital, para os anos de 1991 e 1993; a malha de setores, que depende de informações cadastrais produzidas por estados e municípios, o que requer parcerias do IBGE com órgãos locais; a base operacional para os censos, com os mapas municipais, de localidades e de setores censitários; e a conversão do acervo de informações topográficas e de mapeamento temático para as bases cartográficas, a partir sobretudo das informações propiciadas pelo Projeto RADAM-BRASIL.

Existe um sistema desenvolvido pela Diretoria de Informática para organizar um banco de dados computadorizado de todas as pesquisas econômicas e sociais do IBGE. Até agora, cada pesquisa era processada segundo um sistema computacional próprio, que nem sempre ficava documentado e acessível de forma transparente para novas análises. A sistemática desenvolvida pela Diretoria de Informática supõe a alimentação de um banco elaborado de meta-dados, com todas as informações a respeito de cada estudo, e as definições de cada variável. Este procedimento requer que as pesquisas sejam previamente descritas no banco de meta-dados, dando origem a uma documentação atualizada com seus planos de crítica, e proporcionando a geração automática de códigos de programas para as plataformas IBM 9021 e UNIX. O processo de entrada das informações neste sistema tem sido lento para as pesquisas já disponíveis na base de dados, e ainda não existem rotinas em funcionamento que façam com que os novos projetos de pesquisa produzam automaticamente as informações no formato requerido. A Diretoria de Informática vem também desenvolvendo um sistema de acesso às informações disponíveis para o usuário, através de um sistema de menus,

desenvolvido no ambiente "mainframe" do computador IBM 9021. Este sistema, Sidra II, está no momento em fase de teste.

. Disseminação.

O IBGE possui uma gráfica própria, publicando uma média anual de 260 títulos, com uma tiragem de 2,8 milhões de exemplares. Entre as principais publicações estão o *Anuário Estatístico do Brasil* e o *Catálogo do IBGE*, com a listagem de todas as publicações (livros e periódicos), documentos geodésicos e cartográficos e produtos e serviços em meio magnético disponíveis para consulta ou aquisição na rede de disseminação. Em 1993 foi publicado um volume com informações sobre pesquisas estatísticas e uma atualização do volume 1, referente aos censos, editado em 1992. Em 1994 foi concluído o terceiro volume, contendo as informações relativas à Geociências, em fase de publicação. Como parte de suas atividades de cooperação dentro do mercado comum do Cone Sul, o IBGE elaborou e publicou o primeiro volume de *MERCOSUL: Sinopse Estatística* e *MERCOSUL: Inventário das Estatísticas Nacionais*, procurando ampliar de forma padronizada as informações sobre esses países.

O atendimento ao público é feito no Rio de Janeiro diretamente pelo CDDI, e nos estados pelos serviços de documentação e disseminação existentes em cada local. Na maioria das capitais existe uma pequena biblioteca aberta ao público, e uma biblioteca central no Rio de Janeiro. O volume de usuários atendidos por ano é em média de 18.000 pessoas (físicas e jurídicas), somente no Rio de Janeiro. São atendimentos pessoais, por telefone, por correspondência e por outros veículos de comunicação tais como fax, telex e correio eletrônico.

O período 1993-1994 apresenta uma tendência ascendente na venda de produtos e serviços. Nos serviços, verifica-se um crescimento de 103% nas vendas para o período, com R\$ 29.450,00 em 1993 e R\$ 59.841,00 em 1994. As vendas de publicações, mapas e folhas topográficas, no tradicional meio impresso, indica um pequeno crescimento, com R\$ 364.506,00 em 1993 e R\$ 396.925,00 em 1994.

Em 1994, o IBGE abriu uma nova modalidade de disseminação, qual seja, a de contratos de cessão parcial de direitos autorais das informações estatísticas e geocientíficas do IBGE a empresas contratantes. Como primeiro resultado, já se encontra no mercado o CD-ROM *Atlas Geográfico Brasileiro* desenvolvido pela Lucci & Labrada Editora Comércio Exportação e Importação Ltda. Contratos semelhantes estão sendo estabelecidos com outras empresas.

Finalmente, o IBGE realiza um trabalho constante de promoção institucional e relacionamento com a imprensa, pela participação em eventos acadêmicos e culturais, como a Bienal Internacional do Livro em 1994 e congressos especializados. O relacionamento com a imprensa é feito pela Coordenação de Comunicação Social, que trabalha junto à Presidência e se encarrega da divulgação para a imprensa dos dados das pesquisas contínuas e das informações sobre as principais publicações.

. As condições de Funcionamento do IBGE

. Estrutura

A atual estrutura organizacional do IBGE data das reformas realizadas ao final da década de 80. Além da Presidência, existe uma Diretoria de Planejamento e Coordenação, três diretorias técnicas (de Pesquisa, de Geociências e de Informática), a Escola Nacional de Ciências Estatísticas, uma Superintendência de Recursos Humanos, outra de Patrimônio e Finanças, e o Centro de Documentação e Disseminação de Informações, também em nível de superintendência. A estrutura central se reproduz em cada diretoria, cada qual com os

respectivos setores de planejamento, recursos humanos, patrimônio e finanças. As diretorias estão organizadas em departamentos técnicos, vários deles com subdivisões internas.

Além disto, existem agências em cerca de 500 municípios, coordenadas por divisões de pesquisa (DIPEQ) em cada estado, que coletam dados e abrigam serviços de documentação e disseminação de informações (SDDI). Estas divisões são coordenadas por oito Departamentos Regionais (DERE). Existem, ainda, algumas divisões de geociências (DIGEO) subordinadas aos DERE. Em princípio, as DIPEQ, DIGEO e SDDI respondem tecnicamente às respectivas diretorias ou superintendências no Rio de Janeiro, mas permanecem todas sob a supervisão administrativa dos DERE.

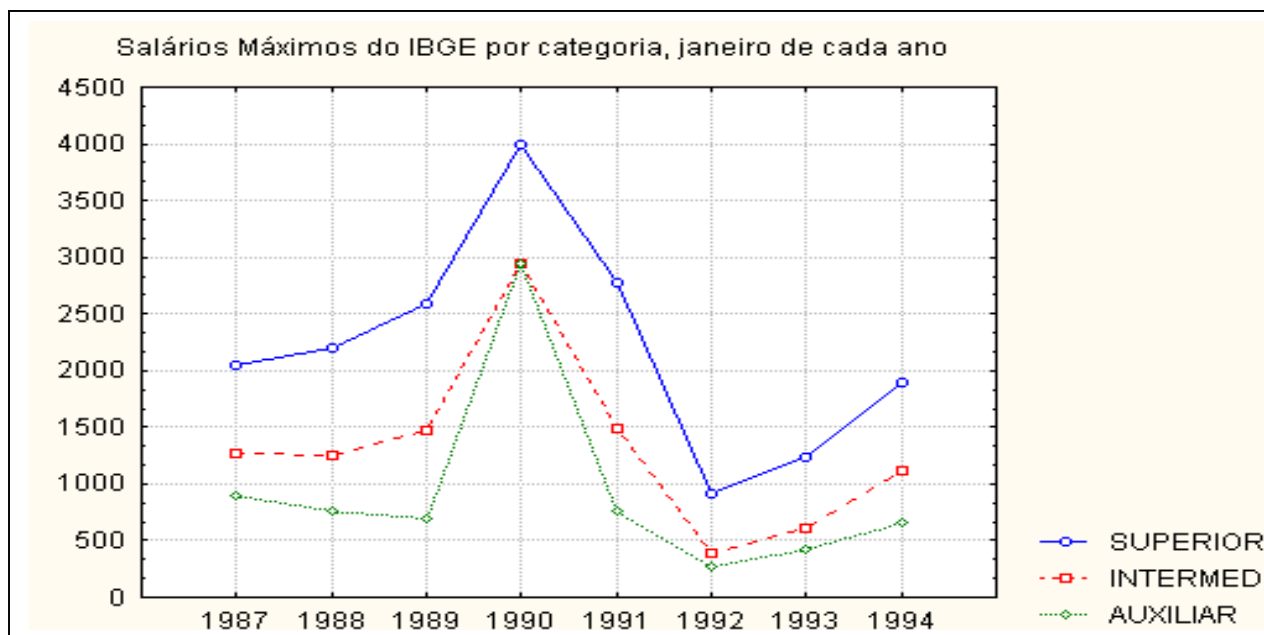
Existe consenso no IBGE de que esta estrutura não funciona de forma adequada. Há muita compartimentalização, um número excessivo de níveis burocráticos, e pouca capacidade de coordenação e controle no centro. O ideal seria uma estrutura mais rasa, com centros de custo e decisão vinculados às áreas técnicas, e maior capacidade de supervisão e acompanhamento pela direção. A experiência recente mostra algumas disfunções mais aparentes. A Diretoria de Planejamento e Coordenação não tem responsabilidades de linha, embora devesse funcionar sobretudo como uma diretoria executiva. As diretorias de pesquisa e de geociências concentram demasiadas funções, podendo, possivelmente, ser substituídas por um conjunto de departamentos técnicos. A área de informática é um serviço para as demais áreas, e talvez não devesse ter o *status* de diretoria. A Escola Nacional de Ciências Estatísticas funciona como uma faculdade quase independente do ponto de vista de suas atividades, mas com muito pouca autonomia administrativa e gerencial, quando deveria ser o oposto. Os Departamentos Regionais parecem ser um nível burocrático intermediário desnecessário entre a administração central e as divisões de pesquisa e geociências. Existem grandes diferenças entre estas divisões, algumas com capacidade técnica significativa (como a DIGEO da Bahia, que incorporou pessoal do antigo Projeto RADAM, e a de Brasília, que administra a Reserva Ecológica do Roncador), ou com grande capacidade de produção e distribuição de informações (como São Paulo), sem que recebam por isto tratamento diferenciado. No passado, o entendimento era que o IBGE deveria ter uma agência em cada município, como os correios e o Banco do Brasil. Hoje há dúvida sobre se uma estrutura tão espalhada como esta é mesmo necessária. Muitas das atividades de coleta de informações poderiam ser feitas através de convênios com instituições locais; não há razão pela qual pessoas que trabalham na coleta de informações tenham que ser servidores públicos de carreira.

Todas estas percepções deveriam ser avaliadas em profundidade em um eventual processo de reforma, mas é evidente que o organograma não é o maior problema administrativo do IBGE. Mais grave é a falta de instrumentos e de tradição gerencial apropriados. Não existe um sistema de informação gerencial que permita à direção da instituição, ou às direções intermediárias, acompanhar a realização dos trabalhos e o fluxo de recursos. Os procedimentos administrativos são geralmente de tipo cartorial, com papéis que se acumulam em processos que se arrastam de mesa em mesa por longos períodos. Tampouco existe um sistema adequado de avaliação de desempenho, e há uma associação forçada entre responsabilidades técnicas e a atribuição de posições de DAS e funções gratificadas que torna todo o sistema extremamente rígido. Como parte do serviço público, as ações administrativas do IBGE estão sujeitas a controles formais detalhados, o que aumenta a processualística das decisões. Nesta situação, a existência de uma assessoria jurídica eficiente é de importância fundamental. No entanto, a unidade jurídica do IBGE sofre pela ausência de pessoal qualificado, embora tenha um número crescente de processos judiciais a que deve responder. Existem hoje, para todo o IBGE, três advogados na assessoria direta do Procurador-Geral, dois no serviço de consultoria jurídica, e sete no serviço de contencioso, com apoio precário de um advogado em São Paulo e outro em Brasília.

. Recursos Humanos

O IBGE possui atualmente cerca de 10.500 servidores ativos, dos quais 1.692 em cargos de nível superior. No total, 2.412 servidores se aposentaram entre novembro de 1990 e novembro de 1994. Neste grupo estavam 29% do estoque de pessoal de nível superior, e 15%

do pessoal de nível técnico e intermediário. A expectativa é que outros 2.200 possam vir a se aposentar até outubro de 1995, dos quais 500, ou um terço, dos atuais servidores de nível superior. Este número elevado de aposentadorias reflete a idade média elevada dos servidores: 82.5% têm mais de 35 anos de idade e 24.7% mais de 45. A lei permite a aposentadoria proporcional para mulheres aos 25 anos de trabalho e para os homens aos 30, com a contagem em dobro de licenças-prêmio e outros benefícios. Não tem havido autorização para contratação de novos servidores por concurso, e a legislação atual não permite contratos personalizados.



Os níveis salariais do IBGE podem ser considerados bons para o pessoal de nível intermediário e inadequados para a maioria dos servidores de nível superior, tendo sofrido grande queda nos últimos anos, com alguma recuperação a partir de 1992. Os dados de remuneração mais recentes, que incluem todos os tipos de benefícios, são apresentados no quadro a seguir. Há um grande "emparedamento" dos servidores nos níveis mais altos das carreiras: 69% dos servidores de nível superior e 52% dos de nível intermediário estão nos limites de suas carreiras, não havendo praticamente espaço para a promoção por mérito. Em 1994, o governo propiciou o aumento dos salários do pessoal de nível auxiliar por meio de promoções para o nível intermediário, gerando situações de equivalência salarial para pessoas com qualificações muito diferenciadas, que foram parcialmente corrigidas com novas promoções de pessoal intermediário para o teto de seu nível. Para os servidores de nível superior e médio existe ainda a possibilidade de ganhos adicionais pelo reconhecimento ou obtenção de créditos acadêmicos, de acordo com a carreira de Ciência e Tecnologia à qual o IBGE pertence.

Remuneração mensal média do IBGE (em reais)	834,00
Nível Superior:	
Média da Remuneração	1.459,53
Maior Remuneração	3.722,75
Menor Remuneração	580,07
Nível Intermediário	
Média da Remuneração	709,63
Maior Remuneração	1.652,30
Menor Remuneração	318,62
Advogado	
Média da Remuneração	2.794,38
Maior Remuneração	3.658,69

Menor Remuneração	1,943,56
Base: Novembro de 1994. Fonte: SIAPE	

Ainda que não seja possível quantificar, existem problemas claros de falta de motivação e interesse por parte de um grande número de servidores do IBGE, em todos os níveis funcionais. Mais do que um problema de salários, esta desmotivação é uma consequência da instabilidade institucional e financeira da instituição nos últimos anos, da alta rotatividade da presidência e das chefias superiores, das dificuldades quotidianas no uso racional dos recursos disponíveis e da perda de perspectivas profissionais. A rigidez institucional faz com que pessoas fiquem congeladas em suas posições funcionais ao longo dos anos, sem poder progredir ou utilizar de forma adequada seus conhecimentos. A centralização das atividades técnicas no Rio de Janeiro funciona como desestímulo aos servidores dos estados, que aspiram muitas vezes à realização de atividades mais qualificadas. Por falta de agilidade gerencial e administrativa, e pelo formalismo das regras de contratação de serviços e compra de materiais, muitos dos locais em que o IBGE opera estão em estado lastimável de manutenção, ao qual se acrescenta, para os que trabalham nos edifícios de Mangueira e de Parada de Lucas no Rio de Janeiro, problemas quotidianos de segurança pessoal.

Aliado à estabilidade funcional, este quadro de desmotivação faz com que a maior parte do trabalho seja feita por um número reduzido de servidores, e que seja quase impossível estimar prazos e custos para a realização dos estudos. Ele também favorece a uma atividade sindical que tem se concentrado exclusivamente na busca de benefícios salariais imediatos para os servidores, por meio de greves políticas e táticas de confrontação. Os benefícios salariais resultantes desta ação para os servidores têm sido mínimos, por causa da rigidez do Regime Jurídico Único e das políticas de contenção de despesas do governo federal; os prejuízos para a instituição, no entanto, têm sido grandes, pela interrupção periódica dos trabalhos, pelo clima de agressão que se renova a cada ano, e pela desmoralização que isto traz à instituição, restringindo sua capacidade de buscar mais recursos e soluções duradouras para seus problemas. Ainda que seja provável que este comportamento não conte com a aprovação da maioria dos servidores do IBGE, decisões tomadas em assembleias de algumas dezenas de participantes, combinadas com a passividade e a descrença de tantos outros, fazem com que este estado de coisas se mantenha.

. Orçamento

Tradicionalmente, os anos de censo são para o IBGE tempos de fartura, e os demais, tempos de escassez. O orçamento inicial para 1994 era de cerca de 193 milhões de reais; a proposta do IBGE para 1995, que incluía a realização dos censos econômico e agropecuário, era de 748 milhões. A Secretaria de Planejamento, sem entrar no mérito da necessidade da realização dos censos, manteve essencialmente o nível de 1994, incorporando para 1995 uma expectativa de aumento inercial de custos de pessoal e de custeio. O IBGE elaborou uma contraproposta baseada em outra estimativa sobre gastos de pessoal, e na necessidade de fazer pelo menos parte das atividades que foram eliminadas. Não houve ocasião, no entanto, para que esta proposta fosse examinada pela Secretaria de Planejamento.

Na falta de um sistema adequado de projetos e centros de custo, os orçamentos propostos pelo IBGE são feitos de forma incremental, sendo que a parte relativa aos censos reflete uma quantificação mais precisa das necessidades de contratação de pessoal eventual, diárias, impressão de materiais, compra ou renovação de equipamentos, etc. É razoável supor que recursos desta ordem de grandeza permitiriam um desempenho muito melhor por parte da instituição, se fossem outras as condições gerenciais e de política de pessoal.

	Orçamento 1994	Proposta 95	Proposta SEPLAN 95	Revisão IBGE 95
ATIVIDADES CORRENTES	182,604.40	565,496.63	276,618.66	327,006.70
Pessoal	133,115.18	359,403.35	173,093.56	223,481.60
Custeio	44,809.94	158,989.02	96,739.86	96,739.86
Capital	4,679.28	47,104.26	6,785.24	6,785.24

CENSO AGROPECUÁRIO	8,423.02	92,970.76	5,440.98	8,093.00
Pessoal	196.23	36,197.39	5,440.98	395.82
Custeio	5,630.23	55,466.20	0.00	7,109.02
Capital	2,596.56	1,307.17	0.00	588.16
CENSO ECONÔMICO	1,015.52	88,489.28	5,996.36	16,498.00
Pessoal	33.15	30,852.38	5,996.36	1,531.00
Custeio	812.14	54,434.65	0.00	14,967.00
Capital	170.23	3,202.25	0.00	0.00
CENSO DEMOGRÁFICO	1,900.68	1,162.00	1,162.00	1,262.00
Pessoal	7.14	157.10	157.10	157.10
Custeio	1,763.75	852.90	852.90	852.90
Capital	129.79	152.00	152.00	252.00
TOTAL GERAL	193,943.62	748,118.67	289,218.00	352,859.70
Total corrente	182,604.40	565,496.63	276,618.66	327,006.70
Total Censos	11,339.22	182,622.04	12,599.34	25,853.00
Total Pessoal	133,351.70	426,610.22	184,688.00	225,565.52
Total Custeio	53,016.06	269,742.77	97,592.76	119,668.78
Total Capital	7,575.86	51,765.68	6,937.24	7,625.40

. Instalações físicas

Dos aproximadamente 10.000 servidores do IBGE, seis mil trabalham no Rio de Janeiro, em atividades administrativas, nas diretorias de pesquisas, geociências e informática, no Centro de Documentação e Disseminação de Informações, na Escola Nacional de Ciências Estatísticas e na Divisão de Pesquisa do Rio de Janeiro. A maior concentração se dá no complexo de Mangueira, edifícios próprios do IBGE que reúnem as diretorias de Pesquisas e de Informática. A Diretoria de Geociências tem suas instalações em Parada de Lucas, na Zona Norte do Rio de Janeiro, onde está situada também a gráfica. Houve um trabalho recente de recuperação das instalações gráficas que aumentou sua eficiência e melhorou de forma significativa o ambiente de trabalho, repercutindo de forma positiva no ânimo dos servidores do setor; mas um redimensionamento e modernização adequados do parque gráfico ainda estão por ser feitos. O CDDI funciona em um edifício de propriedade da SIAS, fundação de previdência dos servidores do IBGE que atende essencialmente aos aposentados pelo antigo regime da CLT. Existem ainda outros locais alugados ou próprios para diferentes atividades. A situação nos estados varia muito, com prédios de boa qualidade, como em São Paulo, e situações extremamente precárias, como em Manaus. O IBGE possui ainda um grande número de propriedades espalhadas por todo o País, muitas vezes doadas por prefeituras na expectativa de instalação de uma agência. Dada a norma governamental que limita o patrimônio das fundações de previdência que podem ser alugados pela instituição patrocinadora, o IBGE deverá passar por importantes mudanças de instalação em 1995, ou adquirir algumas das propriedades que aluga atualmente.

Independentemente da qualidade e funcionalidade das instalações, existem problemas sérios de manutenção, que se devem em parte à pouca disponibilidade de recursos para investimentos de capital, mas sobretudo à pouca agilidade na compra de materiais e na contratação de serviços de manutenção e reparo. O complexo de Mangueira, onde trabalham cerca de duas mil pessoas, enfrenta atualmente problemas de falta d'água, refrigeração, manutenção em telefonia, falta de linhas telefônicas, manutenção dos prédios, coleta de lixo, segurança patrimonial e deterioração do mobiliário.

. Base computacional

A atividade de informática no IBGE é coordenada pela Diretoria de Informática e tem como principal equipamento um sistema IBM 9021, com 242 Gigabytes de disco e 1.2 Gigabytes de memória, e cerca de 2 mil terminais. Trata-se de um sistema muito grande, com configuração interna bastante generosa, tendo sido planejado para o processamento

concomitante dos censos demográfico e econômico (agropecuário, industrial, comercial e de serviços) de 1990. O IBGE dispõe ainda de 12 supermicrocomputadores COBRA instalados em 10 sedes regionais e dois no Rio de Janeiro, e equipamentos EDISA em quase todos os estados, ligados por linhas Transdata e RJE ao computador central. O software utilizado é o VM para o sistema IBM, e UNIX nas regionais. Existia até o final de 1994 um número bastante pequeno de microcomputadores, sobretudo modelos XT, operando com os programas Carta Certa (processador de texto) e Samba (planilha de cálculo). Esta situação deve começar a se alterar a partir do início de 1995, com a compra já decidida de algumas centenas de microcomputadores modernos e estações de trabalho interligados em rede e a introdução de software de ambiente *Windows* da linha *Microsoft*. O custo de *leasing* e demais serviços do sistema IBM é de aproximadamente 650 mil dólares mensais, ou cerca de 39 milhões de dólares para um contrato de cinco anos, que deve expirar em meados de 1996.

A diretoria de informática conta com 708 servidores, dos quais 545 na área de informática propriamente dita. De maneira geral, os corpo técnico da DI tem forte formação na linha IBM, mas pouca capacitação nas áreas abrangidas pelas redes locais, workstations ou microcomputadores. Apesar do número relativamente grande de servidores, a capacidade de produção da diretoria de informática está totalmente esgotada com a manutenção dos projetos existentes. Mesmo entre estes, alguns tem sido conduzidos de forma insatisfatória por falta de pessoal qualificado. Existem trabalhos permanentes de desenvolvimento de novos sistemas, que freqüentemente ficam sem implementação. O sistema IBM está relativamente pouco usado. Não há porém nenhum modo imediato de usá-lo melhor, porque o corpo técnico mais capacitado está totalmente envolvido com a manutenção dos sistemas existentes.

Para o principal usuário dos serviços de informática, que é a Diretoria de Pesquisas, existem grandes dificuldades na demora e imprevisibilidade na confecção dos programas de crítica, depuração e tabulação dos dados das pesquisas. Em parte, isto é consequência das limitações do setor de informática; mas reflete também do fato de que a Diretoria de Pesquisas não tem equipamentos próprios e não desenvolveu capacidade autônoma de processamento e análise interativa das informações, dependendo da Diretoria de Informática para quase tudo.

A Diretoria de Geociências usa pouco os serviços da Diretoria de Informática, pelo alto grau de particularização de seus interesses, sobretudo na área de processamento gráfico, tendo, no entanto, doze técnicos da DI à sua disposição. Existem alguns equipamentos SUN, Intergraph e HP/EDISA na área de geociências, e recentemente foram conseguidos recursos para o reequipamento da DIGEO da Bahia e do Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais no Rio de Janeiro, que trabalham com o acervo do projeto RADAM. Existe um projeto piloto de digitalização de mapas e agregação de informações geoprocessadas que vem sendo realizado com muita competência, mas sofre limitações de falta de recursos técnicos e humanos.

O Centro de Documentação e Disseminação de Informações utiliza poucos recursos computacionais. Existem iniciativas muito recentes de difundir dados em forma de disquetes, e tem havido um investimento significativo no desenvolvimento do projeto SIDRA, que deveria se constituir em um sistema amigável de acesso computadorizado às informações do IBGE, mas cuja potencialidade ainda está por ser estabelecida.

A administração do IBGE não dispõe de recursos computacionais além dos terminais do sistema IBM 9021 utilizados para acessar os sistemas SIAFI (controle orçamentário) e SIAPE (folha de pagamento), externos ao IBGE. Não existem sistemas de controle administrativos que produzam dados confiáveis para o processo de tomada de decisão institucional. Há uma necessidade urgente de implantação de sistemas acompanhamento de projetos, controle de protocolo e comunicações, administração de recursos humanos, administração financeira e patrimonial, e da procuradoria jurídica.

O sistema IBM está vinculado à rede Bitnet, permitindo troca de mensagens eletrônicas com todo o mundo, e o sistema interno de comunicações, OV, está também

interligado ao IPEA e a outros setores da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Está previsto para o início de 1995 a implantação de um nó da rede Internet em uma estação de trabalho localizada no CDDI no Rio de Janeiro, que deverá estar interligada com o sistema central e as novas redes de microcomputadores em processo de aquisição.

. Ações Estratégicas

A Presidência do IBGE esteve submetida, em 1994, a restrições de tempo e recursos que colocavam limites a qualquer projeto de transformação mais profunda da instituição. Apesar disto, era necessário tomar algumas medidas que pudessem ter um impacto mais significativo em relação ao futuro, e que ajudassem a demarcar o caminho a ser seguido, por esta ou outra Direção. As principais ações estratégicas realizadas ou iniciadas foram as seguintes:

. A publicação do Censo Demográfico de 1991

O Censo Demográfico foi realizado em 1991 e seus resultados ainda não haviam sido publicados em 1994, a não ser de forma preliminar. A publicação dos dados gerais do Censo em 1994 (questionário 1.01) se transformou em um objetivo de honra da atual administração, que foi finalmente cumprido. Com apoio do UNICEF foi elaborado um arquivo em meio magnético com indicadores sócio-demográficos sobre condições de vida de crianças e adolescentes. Este arquivo gerou uma publicação impressa e em meio magnético que foi entregue a todos os governadores e prefeitos.

Em meados de 1994, o principal obstáculo para a publicação dos resultados do Censo era a constatação de fraudes havidas na coleta de informações em alguns municípios do Pará, detectadas pela equipe técnica na revisão dos dados iniciais. Estas fraudes aumentavam em muito a população destes municípios, informação que serve de base para definição da quota do Fundo de Participação dos Municípios a que cada um tem direito.

A decisão de equacionar rapidamente o problema da fraude e entregar ao País os resultados do Censo foi adotada com a participação da equipe técnica, tendo sido discutida e aprovada pela Comissão Consultiva do Censo Demográfico, constituída em 1991 e que não vinha se reunindo. A decisão consistiu em verificar em campo as estimativas preliminares para confirmar se as divergências nos dados realmente existiam; corrigir as informações onde fosse possível; fazer uso de estimativas onde os dados originais não pudessem ser recuperados; e abrir inquéritos para a apuração de responsabilidades. Ainda como parte desta decisão, procedeu-se à reorganização da Coordenação dos Censos, que passou a responder diretamente à presidência do IBGE.

Este trabalho confirmou a importância de manter abertos os vínculos do IBGE com a comunidade especializada externa, representada pela Comissão Consultiva do Censo Demográfico; a necessidade de devolver à sociedade com a rapidez possível as informações produzidas pela instituição, caracterizada pela grande repercussão que os dados do Censo tiveram na imprensa; e o empenho e a competência técnica da equipe do IBGE, que se envolveu integralmente neste trabalho, das investigações no terreno à revisão cuidadosa dos dados e realização de estimativas, do trabalho de impressão gráfica ao de difusão e divulgação dos resultados. O trabalho de processamento da amostra do Censo continua, e os resultados desta parte devem sair em meados de 1995.

. A missão do Statistics Canada

Entre os dias 26 de agosto e 9 de setembro de 1995, o IBGE recebeu a visita de uma missão de alto nível do *Statistics Canada*, o instituto de estatística canadense, com o objetivo de proceder a uma avaliação global das atividades do IBGE, fazer sugestões e discutir as possibilidades de colaboração a longo prazo. O *Statistics Canada* é considerado um dos institutos de estatística mais competentes da atualidade. O IBGE tem mantido contatos com o

Statistics Canada em várias áreas, e contado sempre com sua boa vontade na transferência de conhecimentos e na troca de experiências.

Esta missão foi o resultado de uma visita feita pelo Presidente do IBGE à sede do *Statistics Canada* no mês de julho, para tomar contato com o congênere canadense e examinar as perspectivas de cooperação. Na preparação desta viagem, uma carta enviada ao *Statistics Canada* pela presidência do IBGE consultava sobre a "possibilidade de um grupo de peritos vir ao Brasil para uma primeira avaliação do IBGE, e esboçar os termos de um projeto de cooperação a longo prazo. Acredito que esta missão deveria discutir a atual agenda de pesquisas do IBGE (na área demográfica, econômica, social, educacional e institucional), as metodologias utilizadas para o levantamento e o processamento de dados em grande escala, modalidades de disseminação de resultados, sistemas computacionais e outros recursos técnicos, e o marco institucional e organizacional. Este trabalho deveria resultar em um relatório com sugestões de mudanças e o esboço de um projeto de cooperação de longo prazo".

O relatório da missão canadense corresponde com sobras à expectativa, e confirma a extraordinária reputação internacional do *Statistics Canada*. Trabalhando intensamente durante duas semanas, em contato com os técnicos do IBGE nas diferentes áreas, os técnicos do *Statistics Canada* identificaram as principais qualidades e pontos problemáticos do IBGE, fizeram sugestões práticas para a melhoria em todos os setores, que vão desde medidas de curto prazo, algumas das quais já em andamento, até projetos de transformação de longo prazo, e reiteraram sua disposição de colaborar com o IBGE para a implementação destas e de outras medidas que consideremos necessárias.

A visão que os técnicos do *Statistics Canada* tiveram do IBGE, os principais problemas diagnosticados e os caminhos apontados para sua solução, confirmam e aprofundam o entendimento da atual direção. É necessário levantar a motivação dos técnicos do IBGE; melhorar as comunicações internas; consolidar os apoios externos; introduzir uma consciência de custos; desenvolver uma política ativa de capacitação de recursos humanos; difundir o acesso a meios computacionais modernos; aumentar a eficiência; reduzir os prazos de processamento e divulgação dos resultados das pesquisas; e difundir melhor os resultados de trabalhos. É necessário, em uma palavra, mudar a cultura da instituição, de maneira a torná-la mais orientada para a qualidade, para a valorização técnica de seu pessoal, para o uso eficiente dos recursos, o cumprimento de prazos e o pronto atendimento aos usuários.

A plena implementação das propostas elaboradas pela missão é tarefa de anos, e requer condições institucionais que o IBGE no momento não possui. No entanto, elas foram úteis, desde já, para confirmar a importância de algumas ações já em curso, e dar início a várias outras. Em relação à política de recursos humanos, a missão do *Statistics Canada* manteve intensos contatos com a equipe da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, e suas propostas incluíram desde a criação de uma estrutura mais adequada de coordenação destas atividades, que está sendo implementada, até o oferecimento de formas específicas de colaboração e transmissão de experiências de formação e treinamento, o que depende, sobretudo, da possibilidade que o IBGE tenha de reintroduzir o sistema de mérito em sua administração. As recomendações sobre maior racionalidade e consciência de custos levaram ao desenvolvimento de um sistema de informações gerenciais baseados em uma estrutura de projetos, que ainda está sendo testado. As sugestões sobre o parque computacional, no sentido de se passar de uma cultura de processamento centralizado para um sistema distribuído, começaram a ser implementadas. As discussões mantidas pela equipe canadense com os técnicos da área de pesquisas econômicas contribuíram para um importante redirecionamento de seus trabalhos. As discussões na área de documentação e disseminação reforçaram a política de parcerias externas e a prioridade que está sendo dada ao ingresso do IBGE na rede Internet.

. A reorientação das pesquisas econômicas

O corte dos recursos orçamentários para a realização dos Censo Econômico (indústria, comércio, transportes e serviços) e do Censo Agropecuário em 1995 trouxe ao

IBGE uma grande preocupação, já que os últimos censos econômicos haviam sido realizados em 1985. A restrição orçamentária coincidiu, no entanto, com um trabalho que já vinha sendo feito no sentido de repensar a produção das estatísticas econômicas e o papel do Censo Econômico no sistema de informações. A missão do *Statistics Canada* reforçou esta proposta de trabalho e ajudou na identificação de possíveis alternativas.

Em setembro de 1994, a Diretoria de Pesquisas preparou um documento que define uma nova estratégia a ser seguida (*Estatísticas Econômicas: em Direção à Reestruturação*). Esta estratégia consiste, essencialmente, em substituir o censo econômico tradicional por um conjunto de pesquisas anuais por amostragem apoiadas em um cadastro atualizado e abrangente das unidades produtivas empresariais. Para implementar o cadastro com referência à nova classificação de atividades, está prevista a realização, em 1995, de uma pesquisa cadastro, de caráter censitário, para empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas, no caso da indústria, e com 20 ou mais, no caso do comércio e dos serviços; e, em base amostral, para as restantes. Esta estratégia prevê, ainda, a manutenção em 1995 das pesquisas anuais em seu atual formato (pesquisa industrial, da construção civil, do comércio e do transporte rodoviário). A partir de 1996 estas pesquisas deverão passar por ampla revisão do desenho amostral, com base nos novos cadastros, assim como do conteúdo. A tendência deverá ser de definição de pesquisas globais mais leves e mais ágeis.

A atualização sistemática do Cadastro Estatístico - elemento central no novo modelo das estatísticas econômicas - se dará via a articulação com cadastros de registros administrativos, as pesquisas anuais e outros procedimentos específicos para este fim. Os aspectos metodológicos e técnicos desta nova abordagem estão sendo trabalhados em cooperação com o *Statistics Canada*.

. A pesquisa sobre padrões de vida

O IBGE deu início, em 1994, aos preparativos para a realização da pesquisa sobre padrões de vida da população, conforme metodologia em desenvolvimento pelo Banco Mundial (*Standard of Living Measurement Survey - SLMS*). Este trabalho está sendo feito em convênio com o IPEA, e conta com recursos da ordem de 1,3 milhões de dólares do Banco Mundial. A importância deste estudo é que ele permite a obtenção de um grande número de informações sobre condições de vida de diferentes grupos populacionais, definidos por critérios de amostragem, e mais particularmente daqueles em situação social crítica, e permite avaliar o impacto de políticas governamentais específicas. A metodologia utilizada busca produzir resultados a curto prazo, evitando as grandes demoras no processamento das informações que têm ocorrido em pesquisas de grande porte como a PNAD. A participação do IPEA assegura a colaboração de especialistas na formulação do projeto e na análise dos resultados finais. A expectativa é que o trabalho de campo se realize em 1995, no Nordeste e na região Centro-Sul do País, e que as primeiras análises possam ser feitas a partir do início de 1996. Além dos resultados substantivos, esta pesquisa permitirá ao IBGE incorporar novas metodologias de trabalho e consolidar novas parcerias externas, havendo inclusive grande interesse por parte do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da CEPAL em apoiar este tipo de trabalho, que poderá levar, em um segundo momento, a repensar a estratégia das pesquisas domiciliares como um todo.

. A reorientação da cultura computacional

Os grandes gastos do IBGE com seu parque computacional e as evidentes limitações no uso destes equipamentos, tanto para as atividades de pesquisa quanto para as administrativas, levaram a um esforço no sentido de dar início a um processo que permitisse passar de uma cultura do "mainframe", que hoje predomina, a uma cultura computacional de tipo distribuído.

Ainda que este seja, necessariamente, um processo de médio prazo, algumas medidas de alcance imediato foram tomadas. Foi feita uma reavaliação dos contratos do IBGE com a IBM, e como resultado o IBGE colocou em dia pagamentos atrasados referentes ao *leasing* e

serviços relacionados ao computador IBM 9021, obtendo, no processo de negociação, novos equipamentos, sem custo adicional, pelo valor aproximado de um milhão de dólares, todos orientados para a implantação de atividades distribuídas - microcomputadores, estações de trabalho e equipamentos de comunicação por rede. Além disto, foi aberta concorrência para a compra de cerca de 240 microcomputadores padrão IBM 486, servidores e sistemas de rede. O IBGE se incorporou formalmente à Rede Nacional de Pesquisas - RNP, para ter acesso ao sistema Internet, e está comprando uma estação de trabalho, a ser localizada no CDDI, para este fim. Finalmente, foram realizados cursos de treinamento em software compatíveis com estes equipamentos, em cooperação com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Em termos de ferramentas de apoio, está sendo feita a introdução do gerenciador de banco de dados ORACLE, que deve funcionar como plataforma de software para a implementação de sistemas de informação e controle, e principal instrumento integrador de informações no futuro ambiente computacional do IBGE. A recente celebração de um acordo de "site license" com a Microsoft Corporation americana permitirá, a custo reduzido, a utilização de bons recursos de automação de escritório em toda a administração.

A introdução destes novos equipamentos e sistemas colocam o IBGE, a partir de 1995, em um novo patamar tecnológico. Daqui para a frente, será necessário um esforço contínuo de atualização de equipamentos, treinamento de pessoal e mudança nos procedimentos de trabalho. As áreas de pesquisa deverão deixar de ser usuários passivos dos serviços de informática e incorporar os novos computadores em seus processos de trabalho. Caberá ao setor de informática deixar gradualmente o atual papel de executor, para assumir cada vez mais o papel de apoio e viabilização da atividade autônoma dos diversos setores. O desenvolvimento de sistemas próprios deverá, tanto quanto possível, ser substituído pela familiarização com sistemas genéricos, que possam ser dominados diretamente pelos usuários. Caberá à Escola Nacional de Ciências Estatísticas contribuir para a capacitação do pessoal no uso dos novos sistemas. O IBGE deverá se preparar para substituir o atual sistema centralizado por equipamentos de menor porte, de uso mais eficiente, e custo menor.

. - A nova Classificação de Atividades Econômicas

Faltava ao Sistema Estatístico Nacional a referência de uma classificação abrangente para padronização das informações econômicas produzidas no País, uma vez que o IBGE costumava ocupar-se desta questão dentro de ótica voltada essencialmente ao seu próprio uso. A revisão da classificação de atividades econômicas, concluída em 1994, foi desenvolvida dentro de nova perspectiva, envolvendo tanto o objetivo de uma classificação uniforme para uso generalizado pelos produtores de informações econômicas (inclusive os registros administrativos), como sua compatibilização com a classificação padrão internacional - a *International Standard Industrial Classification, ISIC, Rev.3*).

Dentro desta orientação, ampliou-se o âmbito das discussões com a inclusão de entidades - públicas e privadas - produtoras de informações econômicas. Este processo culminou com a definição de uma Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE - divulgada por meio de Resolução da Presidência do IBGE no D.O.U. de 26/12/94 e que deverá ser implementada a partir de 1995. Os órgãos responsáveis pelos registros administrativos federais - Ministérios da Fazenda; Trabalho; Previdência Social; e da Indústria, do Comércio e do Turismo - acordaram em adotar esta classificação a partir de 01/01/95. Passo importante neste processo foi dado com a instituição da Comissão Nacional de Estatística - CONCLA - pelo Decreto nº 1.264, de 11/10/94, com representação de órgãos governamentais, com vistas a um trabalho permanente de monitoramento de normas e padronização das classificações utilizadas na produção de informações econômicas e sociais. Com a harmonização entre CNAE e a classificação padrão internacional, o Sistema Estatístico Nacional adere ao esforço mundial de produzir informações dentro de uma linguagem comum.

. Compatibilização com as estatísticas internacionais.

A comparabilidade internacional torna-se de importância crescente com a abertura da economia ao mercado internacional, com o interesse que existe em todo o mundo sobre as condições sociais, econômicas e culturais da população brasileira, e sobre as condições ambientais do País. O Brasil necessita, também, saber como se situa em relação aos demais países em todos os estes aspectos, para melhor monitorar suas políticas interna e externa.

Existe hoje uma intensa atividade internacional de compatibilização das informações estatísticas, na qual o Brasil tem tido participação. A Comissão de Estatística da ONU tem tido grande importância na normatização deste processo na área das estatísticas sociais, demográficas e econômicas, pela padronização de conceitos e classificações. O IBGE tem seguido as recomendações da ONU em matéria estatística e participado de vários foruns, como a Comissão de Estatística e a Reunião de Estatísticos do Trabalho da O.I.T., na qual presidiu a Comissão de Trabalho Informal. Entre as diversas iniciativas de compatibilização cabe destacar a implementação de um novo sistema de contas nacionais e a definição da nova classificação das atividades econômicas. O IBGE participa ainda, pelo governo brasileiro, de uma série de atividades regionais de cooperação internacional em matéria estatística e geográfica, incluindo a Comissão de Estatística do Mercosul e a Conferência Interamericana de Estatística. Além das estatísticas tradicionais, existem novas iniciativas em relação a estatísticas ambientais, de comércio internacional e de qualidade de vida, que merecerão atenção crescente nos próximos anos.

. Novas formas de disseminação de informações

O contrato de cessão de direitos autorais para a publicação do *Atlas Geográfico Brasileiro* assinala uma política inédita de divulgação de informações, que deve ser destacada. Esta política consiste, primeiro, no entendimento de que o IBGE é detentor dos direitos autorais dos dados que produz, e que por isto não podem ser comercializados por terceiros sem sua autorização. E, segundo, na abertura da possibilidade de contratos entre o IBGE e firmas privadas, interessadas, em princípio, neste trabalho de comercialização. Este procedimento permite ao IBGE fazer uso da capacidade empresarial das firmas interessadas na difusão de seus produtos, que têm maior vocação e agilidade de atuação no mercado do que o IBGE. O processo de cessão de direitos, ou de trabalhos em parceria, dá ao IBGE condições de acompanhar e fiscalizar a maneira pela qual seus dados estão sendo distribuídos e permite, ainda, a incorporação de tecnologias e a obtenção de receitas próprias. Mais do que isto, ele permite colocar a disponibilidade dos dados do IBGE em um novo patamar de qualidade e eficiência, aumentando de forma significativa o número de usuários de suas informações.

Outras formas de distribuição de informações incluem a preparação de CD-ROMs e disquetes, associados a programas de uso amigável; à disponibilidade de dados através da Internet e de um "Bulletin Board System" (BBS) acessível por telefone; e por sistemas de acesso direto a conjuntos de dados mais complexos, seja através de firmas especializadas, seja diretamente. Todos estes procedimentos estão em fase de estudo para pronta implementação.

. Recursos Humanos e Relações Sindicais

Para estabelecer um relacionamento permanente e produtivo da Direção com a Associação dos Servidores do IBGE, que funciona como sindicato filiado à Central Única dos Trabalhadores, foi constituída uma assessoria junto à Presidência, com a função de manter contatos permanentes com o sindicato e acompanhar a pauta de reivindicações existente. As demandas do sindicato podem ser divididas em duas partes principais: uma relativa ao nível salarial, correções de eventuais perdas passadas e outras reivindicações que dependem da política salarial do governo para com o funcionalismo público; e outra, de importância financeira menor, referente a questões que podem ser atendidas, em princípio, no âmbito do próprio IBGE, ou pelo menos encaminhadas ao Governo Federal pela Direção. Que decisões podem ser tomadas internamente, quais as que dependem de um trabalho de persuasão da direção do IBGE junto à administração federal, e quais as que escapam totalmente à alçada interna da instituição, tem sido um ponto central do contencioso com o sindicato, que tende a

atribuir à direção da instituição mais poderes nesta área do que ela realmente tem, dentro das limitações do Regime Jurídico Único do funcionalismo federal.

Ao longo de 1994, o IBGE tratou de reduzir ao máximo as pendências trabalhistas com os servidores, naquilo que está a seu alcance. Foram tomadas inúmeras medidas para regularizar a situação dos servidores reintegrados por mandado judicial em 1991; foi dado prosseguimento à readmissão de demitidos durante o governo Collor, anistiados conforme legislação aprovada pelo governo federal; foram concluídos processos de promoção, transposição de cargos e reposicionamento de inativos; foram concedidos benefícios de auxílio pré-escolar, odontológico, médico e farmacêutico; foram feitos pagamentos correspondentes a "ajustes de curva" salarial, definidos em negociações passadas. O IBGE tratou ainda de viabilizar o pagamento de algumas pendências anteriores, como as referentes ao "Plano Bresser", mas a consultoria jurídica da Secretaria de Planejamento se manifestou desfavoravelmente a uma solução administrativa neste caso.

O estabelecimento de um clima realmente adequado de relações de trabalho no interior do IBGE depende de uma política permanente de formação, treinamento, motivação e valorização dos recursos humanos, que torne efetiva a identidade de interesses entre os servidores e a instituição como um todo. Este foi um dos pontos centrais das recomendações da missão do *Statistics Canada*. Para colocar este tema no centro das preocupações do IBGE, a coordenação da política de recursos humanos está sendo definida como de atribuição do Conselho Diretor, com a Escola Nacional de Ciências Estatísticas desempenhando um papel central como órgão de execução. A perspectiva é definir uma política de longo prazo que inclua desde a coordenação das autorizações para cursos de especialização e pós-graduação, que hoje são feitas casuisticamente, até a criação de um programa interno de treinamento e aperfeiçoamento, abrangendo desde cursos de curta duração até programas mais longos, tanto nas áreas técnicas quanto na administrativa e financeira. Este programa ainda está por ser definido e depende, para sua implementação adequada, das possibilidades de remanejamento interno de pessoal, conforme seu desempenho, e de uma política ativa de promoções por mérito e de novas contratações.

. Conclusão: o futuro do IBGE

. O projeto de contrato de gestão

Peculiar em muitos aspectos, o IBGE comparte com os demais institutos de pesquisa federais uma situação de asfixiamento administrativo e funcional que vem preocupando os pesquisadores brasileiros há vários anos, e existem várias propostas já bastante encaminhadas para seu equacionamento. A atual situação é insustentável, pela rigidez do quadro de pessoal, estímulo a aposentadorias precoces e dificuldades de novas contratações; pelas dificuldades de uso dos recursos disponíveis, forçando procedimentos lentos e inadequados de compras e contratação de serviços; e pela generalização de controles burocráticos detalhados e ineficazes quanto ao conteúdo das atividades realizadas.

Discussões com dirigentes de outros institutos de pesquisa sugerem que o sistema de **contratos de gestão**, como meio de regular o relacionamento entre o governo e suas instituições de pesquisa, é o que pode atender melhor às necessidades atuais. Existem no momento pelo menos três projetos já elaborados a este respeito: o do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, em fase de discussão final na instituição; o do Ministério de Ciência e Tecnologia, baseado na experiência da Associação das Pioneiras Sociais; e o do advogado Luciano Benévolo de Andrade, elaborado por solicitação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, que faz um amplo levantamento dos aspectos legais da questão e propõe a criação de um novo ente jurídico, o Instituto de Pesquisa, projeto este encaminhado pelo Ministro José Israel Vargas à Secretaria de Administração Federal em julho de 1993. O instituto Oswaldo Cruz também realizou um amplo processo de discussão interna sobre as necessidades de reorganização institucional, que levou à identificação de necessidades similares de flexibilização e autonomia de gestão.

Em essência, a idéia consiste em transformar os atuais institutos governamentais em institutos autônomos, submetidos à supervisão governamental quanto à realização de seus fins, mas livres para administrar seus recursos materiais, humanos e financeiros dentro das regras gerais do setor privado. Cada instituto deve ter um plano de trabalho detalhado, de preferência plurianual, que deve ser avaliado e acompanhado externamente. Existem vários mecanismos possíveis para esta avaliação e acompanhamento. O princípio é que ela não pode ser meramente formal e quantitativa, mas deve levar em conta a qualidade e relevância dos trabalhos propostos e realizados. Este princípio requer um sistema de acompanhamento por **pares externos** e, quando se tratar de instituições cujos trabalhos sejam especialmente relevantes para determinados setores da sociedade ou do Estado, pessoas representativas destes setores. Os institutos, uma vez reformulados, recebem o patrimônio atualmente existente e são responsáveis pela sua gestão, mantendo o setor público como titular e proprietário dos bens. A gestão administrativa e financeira deve ser feita segundo as práticas usuais do setor privado, e controlada por auditorias externas e pelo Tribunal de Contas da União, conforme a legislação específica dos contratos de gestão (distinta, pois, dos controles usuais do serviço público). Os dados financeiros e patrimoniais devem ser públicos. Uma vez aprovados, os orçamentos são repassados às instituições de forma global, para a realização de seu plano de trabalho, sem destinações específicas, e sem necessidade de prestação de contas, exceto quanto à probidade em seu uso, a publicidade contábil, e os resultados substantivos dos trabalhos. São pontos importantes, também, a possibilidade de geração e uso de recursos próprios e o controle da propriedade intelectual das patentes, publicações e outros produtos de valor comercial por parte dos institutos. Estes temas necessitam de elaboração cuidadosa, para manter a flexibilidade e capacidade de geração de recursos próprios pelos institutos, sem transformá-los em concorrentes "desleais" com o setor privado.

Um dos principais objetivos deste novo formato é desatar o nó górdio dos sistemas de pessoal. Institutos de Pesquisa geridos por contratos de gestão devem poder contratar livremente seus pesquisadores e servidores administrativos, de acordo com as normas gerais da CLT, assim como mediante contratos temporários e de prestação de serviços. Os atuais servidores do RJU, cuja colaboração para os Institutos seja importante manter, poderiam optar entre o sistema CLT e o do RJU, em cujo caso passariam a uma categoria funcional em extinção. Os servidores cujo trabalho seja considerado desnecessário ou redundante seriam colocados à disposição do respectivo ministério ou do Secretaria da Administração Federal, para serem realocados. A questão da política do governo em relação ao funcionalismo excedente ou em realocação é de ordem mais geral, e transcende o caso específico dos institutos de pesquisa.

Há um consenso bastante grande de que o Plano de Carreira de Ciência e Tecnologia, criado pela Lei 8.691, de 28 de julho de 1993, não resolve a questão do pessoal mais qualificado dos institutos de pesquisa. Esta lei inclui a todos os servidores de 19 instituições, da Comissão Nacional de Energia Nuclear ao Ministério de Ciência e Tecnologia como um todo; inclui tanto pesquisadores quanto técnicos e pessoal administrativo de qualquer nível; mantém critérios homogêneos e simétricos de remuneração e promoção dentro de cada carreira; mantém as regras gerais do serviço público quanto à estabilidade nos cargos e direitos de aposentadoria; e, dadas as restrições orçamentárias vigentes, termina por limitar fortemente as possibilidades de contratação, promoção e remuneração salarial competitiva com o mercado para as pessoas mais qualificadas. Existem sempre possibilidades de aperfeiçoamento no Plano de Carreira da Lei 8.691, e há um Conselho do Plano de Carreiras de Ciência e Tecnologia (CPC) que vem trabalhando neste sentido. No entanto, a necessidade de uma alternativa mais flexível, e mais adaptada ao pesquisador de alto nível, permanece sem resposta.

A alternativa de uma carreira específica para pesquisadores, nos moldes do CNRS francês, também não desperta grande interesse, inclusive pelo fato de que a própria experiência do CNRS não parece ser das mais recomendáveis. Em resumo, a sugestão mais adequada é que os institutos que passem a ser administrados por contratos de gestão criem suas próprias carreiras e políticas internas de pessoal, quando for o caso, e que o atual Plano

de Carreira de Ciência e Tecnologia seja mantido e aperfeiçoado para os servidores que se mantiverem no Regime Jurídico Único.

A transição do atual regime para o de contrato de gestão é um processo complexo sob todos os pontos de vista: técnico, organizacional, institucional e político. Culturas institucionais burocráticas precisam ser alteradas, pela introdução de novas lideranças e assessorias externas às instituições. Processos de transição que possam ser percebidos ou interpretados como gerando perdas significativas para o funcionalismo podem ser traumáticos; por isto, eles devem vir associados a um sistema adequado de incentivos e garantia de preservação de direitos.

Além destas dificuldades gerais, os institutos são muito diferentes entre si, em tamanho, complexidade, proporção de pessoal técnico e pessoal administrativo, e outras características. É possível que, para alguns, o modelo de contrato de gestão apareça como uma necessidade urgente e natural; outros podem considerar a atual situação menos insatisfatória e preferir evitar os problemas de uma transição mais radical.

. As condições para a reforma: recursos, apoio, participação externa, envolvimento interno.

A modalidade de contrato de gestão não é a única alternativa possível. Talvez seja factível ir corrigindo gradualmente as grandes distorções que existem hoje no IBGE e chegar a um quadro mais ajustado no futuro próximo, sem alterações institucionais mais profundas. A experiência dos últimos meses, no entanto, em que a Direção esteve constantemente pressionada pela mobilização do sindicato, as restrições orçamentárias, os controles formais e casuísticos da Ciset, da SAF e do Tribunal de Contas, e o assédio da imprensa provocado por pesquisas de grande interesse público, como os índices de preço e os dados populacionais, mostra que existe um alto risco de que iniciativas de mudança e reorganização acabem destruídas pelas dificuldades e pressões de curto prazo. Este não é um problema exclusivo desta gestão; o IBGE teve cerca de 10 presidentes nos últimos 10 anos, vários dos quais tendo saído pela impossibilidade de trabalhar de forma efetiva.

Seja qual for a modalidade institucional a ser adotada, existem várias condições necessárias para que uma reforma mais profunda possa ser efetivada. É necessário, em primeiro lugar, constituir o Conselho Técnico do IBGE com um novo formato, como previsto na proposta de reforma dos estatutos do IBGE, ora em elaboração. Este Conselho, formado por membros do governo, personalidades externas e dirigentes do IBGE, deve ter a responsabilidade de definir e acompanhar todo o processo de reforma, dando o respaldo intelectual, institucional e político necessário. Segundo, é preciso criar condições para que o IBGE possa contratar novos quadros de alto nível, com salários competitivos, tanto para funções de direção quanto para as áreas técnicas mais estratégicas. O trabalho de reforma deve ser feito por um grupo técnico altamente capacitado, recrutado interna e externamente, que possa mobilizar a competência nacional e internacional necessária, e tenha condições de rever a agenda de pesquisas, o sistema computacional, a estrutura administrativa, a estrutura de agências e unidades regionais, e assim por diante, se necessário com a consultoria de firmas especializadas. Não basta o trabalho técnico; é preciso garantir o envolvimento dos servidores e dos usuários mais significativos neste processo, por um amplo trabalho de informação, consulta, discussão e persuasão.

Projetos de reforma institucional trazem custos e benefícios, e é necessário fazer com que os custos de curto prazo não comprometam os benefícios esperados para o prazo mais longo. A Transição do Regime Jurídico Único para o de CLT só é possível se existirem benefícios salariais e de carreira claros para os servidores, ou pelo menos para aqueles em início de carreira. As condições físicas de funcionamento do IBGE precisam ser alteradas com urgência, e o início da transferência dos técnicos para novas instalações poderia sinalizar e simbolizar, desde o primeiro momento, o empenho do governo em melhorar as condições da instituição (existem algumas alternativas já consideradas para isto). A intensificação do processo de reequipamento técnico do IBGE também teria um importante efeito institucional

e psicológico. Finalmente, a mudança institucional do IBGE requer também que seja alterado o processo de nomeação de seu presidente, seja na forma de um mandato de duração fixa, seja através de um mecanismo de aprovação pelo Senado, para dar à Casa a estabilidade e a independência institucional que necessita.

. Custos

Não existe cálculo, a não ser de forma muito preliminar, do custo desta transição. Como a maioria dos gastos do IBGE é com pessoal, que goza de estabilidade, qualquer economia em relação a este item seria de médio e longo prazo. Por outro lado, a solução do problema do espaço físico, uma nova política de recrutamento, salários competitivos para os níveis dirigente e técnico, a modernização do parque computacional, implementação de convênios de cooperação técnica e consultorias, tudo isto vai requerer uma injeção adicional de recursos. O resultado, a médio prazo, deverá ser uma instituição menor, mais eficiente, com mais capacidade de geração de recursos próprios, capaz de realizar com plenitude o que o País espera do IBGE, e o que seus técnicos esperam de si mesmos.